

# 「岸・仲村論争」を踏まえた生活保護ケースワークの課題と展望

横浜市緑福祉保健センター

青木尚人

## 1, 問題意識

日本の生活保護分野の実践を語るうえで重要なことが、「公的扶助制度とケースワークの関係性がどのようなべきか」ということである。この問題は1950年代から議論されている問題であり、現在においても統合論と分離論の議論、つまり公的扶助制度とケースワークは一体としてあるべきかそれとも切り離してケースワークのアウトソーシングも含めて議論をしていくべきかという生活保護の実践上で現在でも大きな論点になっている。この議論は当時の研究者の名前を取って「岸・仲村論争」と呼ばれ1950年代に活発な議論が行われてきた。

ところで現在ケースワーカーは社会福祉法に基づき「福祉に関する事務所(以下福祉事務所)」に定足数に基づいて設置され、地区担当員と面接担当員、査察指導員などの業種に分かれて生活保護の受給者に対して支援を行っている。これまで語られていた「岸・仲村論争」はこうした体制の下行われるべき「受給者本位の生活保護実践」とはどのようなものであり、統合論と分離論のどちらがより受給者本位の立場にかなっているのかを議論してきたのだった。

しかし議論が総括されることなく議論を行った岸勇と仲村優一は鬼籍になり、生活保護における実践でこの議論が顧みられること

はほとんどなくなってしまった。本稿ではこれまでの筆者の実践を踏まえて改めて岸と仲村の残した論争を振り返り今後の生活保護ケースワークの課題と展望を考えていきたい<sup>1</sup>。

## 2, 論文の目的

本稿は「岸・仲村論争」を振り返りながら、改めてあるべきケースワークと公的扶助制度の関係性を論じ、現在の生活保護ケースワークの課題と今後の展望を論じていくものである。ちなみにここで語られる公的扶助制度は生活保護制度に限定している。

## 3, 論文の視点

「岸・仲村論争」で議論されていた生活保護ケースワークと公的扶助制度の関係性について、ケースワーカーによる公的扶助受給者への支援に着目したときにどのような立場に立つことによって受給者本位の支援がより可能になるのか論じていく。

## 4, 内容

岸・仲村論争は生活保護の実践においてどのように受給者への関わりを行っていくかを議論のポイントとしている。仲村は統合論の立場。岸は分離論の立場から議論を展開している<sup>2</sup>。

まず双方の主張の概略をまとめる。当時日

<sup>1</sup> 生活保護法のバイブルと呼ばれる「生活保護法の解釈と運用」においても生活保護における方法論はほとんど言及されていない(小山1975)。岸・仲村論争はそうした方法論の議論に光を当てた上でも意義ある論争であると私は考える。

<sup>2</sup> 生活保護法第1条にある自立助長＝ケースワーク、最低生活保障＝金銭給付という形で読み替えられている。

本社会事業大学助教授だった仲村はケースワークと公的扶助は一体としてあるべきと述べている(仲村 1956,1958)。公的扶助という制度に基づいてケースワークも受給者になされるべきであると仲村は考えている。つまりは生活保護ケースワーカーが金銭給付にあたる部分とケースワークを一体として行っていく立場である。仲村は人間に備わる人格や可能性に着目し、金銭給付と結びついたケースワークを行うことによって人間の内にある能力を向上させていくことが可能であるという主張である。

一方の当時日本福祉大学教授であった岸は公的扶助とケースワークを分離させようという主張である。その中身は金銭給付である公的扶助と自立助長を支援するケースワークが結びついてしまうと受給者に対して権力的になってしまうと述べている(岸 1956)。岸が念頭に置いている自立は経済的な自立を指しており、経済的な自立をケースワークで支援していくことはできず雇用政策の枠組みでなされる必要があると岸は考えている。仲村が受給者全員にケースワーク的な関わりを必要であると考えのに対して、金銭給付だけで事足りる者もいると岸は考えており必ずしも公的扶助にケースワークは必要ないとしている。

こうした岸の主張に対して仲村は反論する。公的扶助において仲村はケースワークの必要性を主張し、ケースワーク的な考え方が公的扶助に取り入れられることによって血の通った支援が公的扶助の分野でも実現されるとした(仲村 1958)。ケースワークを取り入れていくことによって受給者とケースワーカーは対等な関係性を構築できるのではないかと仲村は述べている(仲村 1956)。

岸は仲村の主張に再反論を試みる(岸

1962a:1962b)。岸は公的扶助とケースワークが結びついた際には「適正化<sup>3</sup>」の方向に向かっていくとしている。ケースワークが公的扶助に導入されると公的扶助を利用せずに生活していけるように支援を考えていくことにつながる。生活保護法第1条にある自立助長もそのような意味で使用されているのではないかと岸は述べる。

仲村が言うように公的扶助の受給者に対してケースワークを以て支援していくことは、貧困問題を当事者の努力により解決させようとする立場に他ならないと岸は考えている。そのため岸が志向するケースワーカーの責務は労働者としての立場を踏まえて受給者ともども連帯していくことである(岸 1962b)。この考え方はケースワーカーと受給者ともに元は労働者なのであって彼らはともに連帯できるという立場からきている。そうした立場を踏まえて、生存権が闘争<sup>4</sup>を通じてしか保障されないということを受給者に理解させることにケースワーカーの使命があると岸は考えている(岸 1962b)。ここから考えれば岸は社会問題に対しては社会の力で立ち向かっていくことが重要であると示唆されるだろう。

こうした公的扶助とケースワークの関係性を問う議論はこれ以降ほとんどなされなくなり、吉永(2004)、清水(2003; 2004)などがわずかに議論するばかりであった。福祉事務所のケースワーカーはどのような立場で支援していくべきなのか。明確な答えは出されないままになっている。

岸と仲村の論争は現代の生活保護の動向にも大きくかかわっている。例えば2015年から施行された生活困窮者自立支援法なども関連すると考えられる。なぜならば福祉事務所内で行われる支援が自治体によってはアウト

<sup>3</sup> ここで述べられている「適正化」は保護の制限をかけるために受給者に対して働きかけていくというような意味合いで使われている。公的扶助をできるだけ利用せずに生活を成り立たせるようにケースワークを利用していく立場である(野本、岸 2005)。

<sup>4</sup> ここでいう闘争は政治的な闘争が考慮されているが、社会運動も闘争の範囲内に入ってくると筆者は考えている。

<sup>5</sup> 家計管理など実際の支援だけではなく、面接についても外部委託している自治体がある。

ソーシングされているからだ<sup>5</sup>。公的扶助においてこうした動きは岸・仲村論争にさかのぼって考えることができるだろう。

岸・仲村論争は現代に通じる議論を展開してきたことをここまで確認した。次に岸・仲村論争を踏まえて筆者の立場を表明し、受給者本位の支援のあり方について述べていきたい。

私は仲村の統合論の議論にこそ、受給者本位の支援ができると考える。まず岸の議論に対する反論であるが、確かに当事者とともに歩んでいくケースワーカー像を岸の主張から彷彿とさせる。そうしたことも現在の公的扶助の取り巻く環境を変えていく上では必要なことであるかもしれない。しかし今ここにいる受給者に対する支援に対して何ができるか岸は言及していない。就労支援や必要な指導指示を行うことによって受給者を必要な行動に導くことが可能になる。社会を変えていくことも必要なことであるかもしれないが、受給者自身にとって何が必要なのか受給者と考えていく作業がなければ受給者への支援にはならないだろう。岸の視点はそうした部分が足りていない。

また、私が仲村の立場に立つのは現在社会福祉の分野で言われている自立が「経済的自立」だけに限定されていないというところも関係している(岡部 2014)。「日常生活自立」や「社会生活自立」といった生活全般の場面にも自立の概念が導入されてきている。そうしたことから考えると、様々な自立を達成することが現在の公的扶助制度には求められる。したがって公的扶助制度を必要としている人々には自立を促進するケースワークが何らかの形で必要となってくる。金銭給付からケースワークまで一連の流れで受給者の生活に関わることができる仲村説にこそ受給者本位の支援ができる素地があると考えられる。

ここまでを踏まえて現在の生活保護ケースワークの課題を述べていく。まず1つ目は岸

が述べているようにケースワーカーの実践には権力が伴うことが否めないことである。生活保護ケースワーカーはM. リプスキーが述べているように裁量がある(Lipsky, M 1980 = 1986)。もちろん実施要領や生活保護手帳があるため生活保護ケースワーカーは法律に基づいて支援を行うのだが、法律の範囲内であれば受給者に対して援助方針を立てて、処遇に従わない場合は生活保護の要件を盾に受給者を援助方針に従わせることも可能である。そうしたことも査察指導員を含めるケースワーカーの裁量の中で行われるのである。当然金銭給付の権限をケースワーカーがお互い納得することのできる支援を考えていけるかが生活保護ケースワークには求められている。

また課題の2つ目は今の時点で公的扶助の現業員は生活保護ケースワーカーと呼ばれており、ソーシャルワーカーと呼ばれていないことである。岸・仲村論争でもケースワークが題材にされており、ソーシャルワークは扱われていない。岡部(2014)のように生活保護ソーシャルワーカーと記述している文献もあるが現在でも生活保護ケースワーカーと呼ばれることが多い。実際の業務は受給者の生活全般を調整することであり、受給者個人の生活にとどまらず他機関との調整も行う。こうしたことから考えればソーシャルワーカーとなってもよいのではないだろうか。ケースワーカーからソーシャルワーカーへの進化が求められる。

金銭給付とケースワークは今日密着しており、その状況下で受給者の支援を行っている。ケースワーカーが取り巻く環境は厳しく常に様々な機関に支援を見られ、時には大きな諍いになることもある。しかし生活保護ケースワーカーでなければ課題に対して一から向かい合い、長時間かけて問題を解決していくプロセスを眺めることができない。困難を乗り越えて課題を解決した受給者の姿を見、お互いに笑顔で語り合うその光景を見たいからこ

そ私は支援に携わることができている。岸・仲村論争からは今日の公的扶助実践が置かれている課題の発見や、受給者の生活を支援することの奥底を垣間見えた。今一度岸・仲村論争に光が当たることを期待したい。

#### 参考文献

- ・青木尚人 (2011) 「利用者本位の生活保護のあり方とは何か～統合論と分離論の論争から～」 日本社会事業大学 2011 年度卒業論文
- ・岡部卓 (2014) 『改訂福祉事務所ソーシャルワーカー必携 生活保護における社会福祉実践』 全国社会福祉協議会
- ・岸勇 (1956) 「公的扶助とケースワーカー仲村優一氏の所論に対して」 『日本福祉大学研究紀要』 第 1 号 日本福祉大学 pp8~14
- ・——(1962a) 「再び仲村氏の『公的扶助ケースワーク論』に対して」 『福祉研究』 第 12 号 日本福祉大学人間関係研究所 pp66~74
- ・——(1962b) 「社会福祉主事に訴える」 『福祉研究』 第 12 号 日本福祉大学人間関係研究所 pp22~32
- ・仲村優一 (1956) 「公的扶助とケースワーク」 『社会事業の諸問題』 第 4 集 日本社会事業短期大学 pp46~55
- ・——(1958) 「公的扶助とケースワーカー岸氏の批判にこたえて」 『社会事業』 5 月号 全国社会福祉協議会 pp12~16
- ・小山進次郎 (1975) 『改訂増補生活保護法の解釈と運用』 全国社会福祉協議会
- ・野本三吉編 岸勇著 (2005) 『公的扶助の戦後史』 明石書店
- ・Lipsky, M 1980 Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services, Russell Sage( = 1986, 田尾雅夫訳『行政サービスのディレンマ—ストリートレベルの官僚制』 木鐸社)
- ・清水浩一 (2003) 「社会福祉改革と生活保護法『改正』の展望—新しいソーシャルワーク像を求めて—」 『賃金と社会保障』 No. 1355 旬報社 pp4 ~ 14
- ・清水浩一 (2004) 「生活保護改革をめぐる論点整理—経済給付とケースワークの分離についての再論—」 『賃金と社会保障』 No. 1369 旬報社 pp4 ~ 14
- ・吉永純 (2004) 「利用者本位の生活保護改革を - 福祉現場からの問題提起③ - 」 『賃金と社会保障』 No. 1365 旬報社 pp29 ~ 41